

IZVJEŠTAJ  
SA ODRŽANIH JAVNIH KONSULTACIJA I JAVNE RASPRAVE ZA  
PREDLOG ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U ŽIVOTNOJ SREDINI

Na osnovu člana 9 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Službeni list CG“ br.7/12), Ministarstvo održivog razvoja i turizma uputilo je **Javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata u sastav Radne grupe za izradu Nacrta zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.**

U skladu sa članom 14 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Službeni list CG“ br.07/12), i u skladu sa javnim pozivom koji je upućen nevladinim organizacijama u cilju određivanja predstavnika Radne grupe za izradu Nacrta zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, Ministarstvo održivog razvoja i turizma donijelo je **ODLUKU** da se za člana Radne grupe za izradu Nacrta zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini izabere **Aleksandar Perović, predstavnik NVO – „OZON“ Nikšić.**

Dalje, 17. juna 2013. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (“Sl. list CG”, br. 12/12), objavilo je javni poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Javne konsultacije su trajale 20 dana (od 17. juna do 07. jula 2013. godine) i iste su objavljene na web stranicama nadležnog Ministarstva, Arhus centara kao i NVO Ozon.

Poziv za učešće u konsultacijama, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, uputilo je organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima zainteresovanim za pitanja koja se uređuju ovim zakonom. Javnim konsultacijama obezbjeđuje se informisanje najšire javnosti o planiranim aktivnostima na pripremi zakona, u cilju potpunije razmjene informacija, učestvovanja zainteresovanih strana u pripremi zakona i otklanjanja negativnih posljedica u primjeni istog.

Shodno navedenom, u petak 28. juna u Arhus centru Nikšić, u okviru Konsultacija zainteresovane javnosti oko nacrta Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, održana je tematska prezentacija za nevladine organizacije koje se bave pitanjima zaštite životne sredine.

Na predlog Ekološkog pokreta „OZON“ i uz podršku Misije OSCE u Crnoj Gori kroz program ENVSEC (Environment and Security), Ministarstvo održivog razvoja i turizma izrazilo je zadovoljstvo da ekološkim NVO prezentuje nacrt Zakona i kako bi u ranoj fazi bile upoznate sa sa novim zakonom, koji svakako treba da značajno unaprijedi naše zakonodavstvo u oblasti životne sredine.

Nakon uvodne riječi direktora OZONa i pozdravne riječi predstavnika Misije OSCE u Crnoj Gori, predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma, upoznali su prisutne sa nacrtom novog zakona i izazovima na samom početku izrade ovog akta. U dijalogu koji je uslijedio, nakon prezentacije, istaknuta je potreba daljeg aktivnog uključivanja ekoloških NVO u kako same konsultacije tako i kasnije kroz javnu raspravu, jer Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, prepoznaje NVO koje se bave zaštitom životne sredine kao relevantnog aktera u njenoj primjeni. Pored predstavnika Ekološkog pokreta „OZON“ na konsultacijama su učestvovala predstavnice **NVO**

**Priroda, FORS Montenegro i firme Eko centar**, koja se bavi izradom elaborata i planova iz oblasti životne sredine.

Javne konsultacije za zainteresovanu javnost trajale su do 7. jula, do kada je bilo moguće moguće poslati komentare i sugestije Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Nakon održanih javnih konsultacija, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Službeni list Crne Gore", broj 12/12) obavjestilo je zainteresovanu javnost, i sprovelo je javnu raspravu o predlogu Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Ovo obavještenje objavljeno je na web stranicama nadležnog Ministarstva, Arhus centara i NVO Ozon.

Na web stranicama Ministarstva održivog razvoja i turizma, Portalu e-Uprave, Arhus centara i NVO Ozon postavljeni su predlog Zakona o Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, a objavljen je i poziv za učešće u javnoj raspravi u štampanom mediju "Pobjeda". Ministarstvo je ovim objavljivanjem uputilo poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspravu i daju svoje prijedloge, primjedbe i sugestije na tekst Predloga zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Zainteresovani subjekti su svoje komentare, mišljenja, primjedbe i sugestije mogli dostaviti **u pisanoj ili elektronskoj formi do 07. novembra tekuće godine** Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Javna rasprava je počela 11. oktobra i trajala do 19. novembra 2013. godine. Javna rasprava u formi tribine održana je 14. novembra 2013. godine.

Poziv za prisutvo javnoj tribini prosijedjen je NVO na e-grupe: [e-mreza@yahoogroups.com](mailto:e-mreza@yahoogroups.com), kojom moderira MANS, [otvoreni-niksic@googlegroups.com](mailto:otvoreni-niksic@googlegroups.com), kojom moderira Ozon, [ekoaktiv@googlegroups.com](mailto:ekoaktiv@googlegroups.com), polaznici Škole ekološkog ativizma, kojom moderira Ozon.

E-postom poslato Sluzbi za odnose javnoscu Skupstine Crne Gore za Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje.

Poziv je postavljen i na internet prezentacije Arhus centara Crne Gore [www.arhuscentri.me](http://www.arhuscentri.me) i Ekološkog pokreta „OZON” [www.ozon.org.me](http://www.ozon.org.me) i podijeljen na profilima na društvenim mrežama facebook.com/ozonmne i twitter.com/ozonmne.

## **IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI O TEKSTU PREDLOGA ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U ŽIVOTNOJ SREDINI**

U toku četrdesetodnevne javne rasprave o tekstu Predloga zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, 14. novembra 2013. godine, u multimedijalnoj sali na prizemlju Ministarstva održivog razvoja i turizma, sa početkom u 11 h, održana je javna tribina.

U ime Ministarstva održivog razvoja i turizma, u svojstvu predlagača zakona, učestvovala su:

- **gđa Brankica Cmiljanović**, samostalni savjetnik;
- **gđa Slavica Braunović**, samostalni savjetnik;

- **gđa Maja Raičević**, samostalni savjetnik;
- **gđa Olivera Kujundžić**, samostalni savjetnik;
- **gđa Maja Živković**, pripravnik.

U izradi ovog propisa učestvovali su ispred civilnog sektora, **Aleksandar Perović**, izvršni direktor NVO „OZON“, gđa **Vesna Zarubica**, glavni ekološki inspektor iz Uprave za inspekcijske poslove i gđin **Ivan Stanišić**, Agencija za zaštitu životne sredine.

U okviru uvodne riječi, g-đa Cmiljanović je pozdravila prisutne, izrazila zahvalnost za zainteresovanost za učestvovanje u izradi ovog propisa i održala prezentaciju. Prezentacija je obuhvatila sljedeće:

- I. Osnovne odredbe zakona
- II. Utvrđivanje štete u životnoj sredini
- III. Mjere za sprječavanje, ublažavanje i remedijaciju štete u životnoj sredini
- IV. Troškovi sprovođenja preventivnih mjera i mjera remedijacije štete u životnoj sredini
- V. Nadzor
- VI. Kaznene odredbe

Nakon pozdravne riječi i uvodne prezentacije gđe Brankice Cmiljanović, predstavnice predlagača Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, Ministarstva održivog razvoja i turizma, predstavnici institucija su, u direktnoj diskusiji, ukazali na određena pitanja svojim primjedbama, sugestijama i komentarima.

U diskusiji su intezivno učestvovali: gđa **Vesna Zarubica**, glavni ekološki inspektor iz Uprave za inspekcijske poslove i gđin **Aleksandar Perović**, izvršni direktor NVO „OZON“.

Rasprava se uglavnom vodila oko već prepoznatih dilema, koje je gđa Cmiljanović u uvodnoj prezentaciji istakla. To se odnosilo na pitanja: sprovođenja utvrđenih preventivnih mjera i mjera remedijacije od strane ovlašćenog pravnog lica; obaveznog osiguranja od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini; javnosti svih podataka koja se odnose na postupak utvrđivanja štete u životnoj sredini.

**Gđa Vesna Zarubica** je u svom izlaganju ukazala na svoja iskustva iz prakse u slučajevima kada je dolazilo do štete u životnoj sredini i na situacije kada nije bila u mogućnosti da zbog nedostatka odgovarajuće pravne norme reaguje blagovremeno kako bi se preduzele odgovarajuće mjere za sprječavanje, ublažavanje i otklanjanje štetnih posledica u životnoj sredini. Upravo iz tih razloga podržala je odredbe ovog Zakona koje se odnose na uvođenje pravnog instituta ovlašćenog pravnog lica. Pri tome ekološki inspektor je objasnila da je često bila u situacijama kada je šteta u životnoj sredini nastupila a operateri nijesu bili u mogućnosti da preduzmu i izvrše mjere koje im je naredila. To je bilo isključivo iz razloga jer nijesu imali odgovarajuću opremu i kadar za obavljanje tih poslova, što u stvari nijesu ni bili obavezni da imaju jer nije postojala obavezujuća pravna norma. Sada je to pitanje riješeno tako da operater može u takvim situacijama angažovati ovlašćeno pravno lice koje će preduzeti odgovarajuće mjere.

Ekološki inspektor se takođe u svojoj diskusiji osvrnuo na pitanje preduzimanja mjera za otklanjanje štetnih posledica u hitnim situacijama. To je, po mišljenju inspektora, veoma značajno pitanje i veliki pomak u odnosu na dosadašnja zakonska rješenja, jer sada će inspektor biti u mogućnosti da, u hitnim slučajevima kada operater nije u mogućnosti da bez odlaganja hitno

sprovede preventivne mjere i mjere remedijacije, može angažovati ovlašteno pravno lice, da sprovede mjere u cilju sprječavanja odnosno otklanjanja štete u životnoj sredini.

Takođe, ekološki inspektor je posebnu pažnju posvetio pitanju osiguranja od odgovornosti za štetu u životnoj sredini, jer u dosadašnjoj praksi, bez obzira na zakonsku obavezujuću normu, nije bio u mogućnosti da mjerama inspekcijske kontrole naredi operaterima da se osiguraju od odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Naime, zbog visokih premija osiguranja koje je trebalo platiti osiguravajućim kućama nijedan operater se nije osigurao od odgovornosti za štetu, jer osiguravajuće kuće upravo zbog rizika od ekoloških šteta koje mogu iznositi i po nekoliko stotina hiljada eura nijesu prihvatale zahtjeve za osuguranje, jer uostalom to i nijesu u obavezi. Dalje, istakla je da je uvođenje alternativnog rješenja u Predlogu zakona koje se odnosi na davanje mogućnosti operateru da može koristiti i druge instrumente finansijskog obezbjeđenja (bez obzira da li je šteta nastupila ili ne, tj. dovoljna je činjenica da obavlja određenu djelatnost) dobro rješenje za praktičnu primjenu.

**Gdin Aleksandar Perović**, je izrazio zahvalnost što je, kao član radne grupe koja je učestvovala u izradi Nacrta zakona, uključen i predstavnik NVO „OZON“. On je u svom izlaganju ukazao na potrebu obezbjeđenja javnosti podataka u što većem obimu u svim fazama vođenja postupka za utvrđivanje štete u životnoj sredini počev od pokretanja postupka do sprovođenja preventivnih mjera i mjera remedijacije, zatim podataka o osiguranju od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, podataka o prekograničnom zagađenju. Takođe je ukazao na potrebu sankcionisanja ove zakonske odredbe.

#### DOSTAVLJENI KOMENTARI, MIŠLJENJA, PRIMJEDBE I SUGESTIJE U PERIODU TRAJANJA JAVNE RASPRAVE

Ministarstvu održivog razvoja i turizma su, tokom četrdesetodnevne javne rasprave, dostavljeni komentari, mišljenja, primjedbe i sugestije u pisanoj i elektronskoj formi.

Subjekti koji tokom javne rasprave dostavili komentare na Nacrt zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini su:

### **I DIREKTORAT ZA PLANIRANJE PROSTOROM**

**1. Član 20 stav 1-** „Organ uprave odlučuje o davanju saglasnosti na predlog mjera remedijacije u roku od 5 dana od dana dostavljanja mišljenja Komisije.“ – Poslije riječi „saglasnosti“ dodati riječi „upravnin aktom odnosno rješenjem“.

**Primjedbu ne prihvatamo** iz razloga što je odredba u stavu 2 ovog člana jasna i određena u smislu što je u tom stavu propisano da se radi o upravnom aktu odnosno rješenju.

## 2. Član 27 stav 3,4 i 5

Predloženo da se izbriše:

„Namjena zemljišta utvrđuje se na osnovu prostorno planske dokumentacije ili drugih posebnih propisa.

Ukoliko za zemljište koje je zagađeno ne postoji detaljna prostorno planska dokumentacija namjena zemljišta se utvrđuje na osnovu namjene šireg područja na kojem je nastala šteta i njegovog planiranog razvoja.

Ako se namjena zagađenog zemljišta promijeni potrebno je preduzeti sve neophodne mjere kako bi se spriječili negativni uticaji na zdravlje ljudi“.

Obrazloženje za brisanje:

Naime, planskim dokumentom definisanim propisima o uređenju prostora, određuje se organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i mjere i smjernice za uređenje, zaštitu i unaprijeđenje prostora (detaljni prostorni plan, državna studija lokacije, detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalna studija studija lokacije). U tom smislu pitanje namjene “zemljišta” predmet je uređivanja Zakona o uređenju prostora I izgradnji prostora;

### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Ovo iz razloga što je ovim članom u stavu 3 utvrđeno da se namjena zemljišta utvrđuje na osnovu prostorno planske dokumentacije ili drugih posebnih propisa, tako da je to pitanje uređeno u skladu sa Zakonom o uređenju prostora I izgradnji prostora.

## 3. Član 38 stav 2 „Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrše nadležne inspekcije, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor.“

Predloženim rješenjem nije precizirano koje inspekcije vrše nadzor nad sprovođenjem zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona. Od preciznog definisanja odnosnog pitanja zavisi i pravilna primjena zakona u odnosu na nadležnost inspektora.

### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Predlogom ovog zakona utvrđena je nadležnost više inspekcija s obzirom na različita pitanja koja se uređuju ovim zakonom ( voda, mora, zaštićene vrste biljaka, životinja i gljiva, prirodna staništa, zemljište), tako da će svaka inspekcija shodno svojim nadležnostima preduzimati adekvatne mjere i pokretati postupak pred organom uprave.

Inače, ustaljena je praksa da se na ovaj način formuliše pravna norma kada kontrolu sprovođenja zakona vrši više inspekcija iz različitih oblasti.

## II ODJELJENJE ZA PODRŠKU NACIONALNOM SAVJETU ZA ODRŽIVI RAZVOJ

### 1. Član 2

Zašto samo pravnog lica, da li je moguće zakon primjeniti i na fizička lica, ili fizičko lice nije sposobno napraviti toliku štetu koja bi mogla ugroziti životnu sredinu ili pravno nije moguće dokazati da je fizičko lice nanijelo štetu I protiv istog se ne može pokrenuti postupak.

#### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Zakon je jasan i odnosi se samo na pravna i preduzetnike ( fizička lica) koja obavljaju djelatnosti iz člana 7 ovog zakona kao i druge djelatnosti ukoliko se utvrdi uzročno poslednična veza između štete i uzročnika.

Što se tiče fizičkih lica koja mogu da nanese štetu koja bi mogla ugrozi životnu sredinu, ukazujemo da se ovaj zakon ne odnosi na fizička lica, a u tom slučaju protiv njih se pokreće adekvatan postupak ( krivični / parnični).

### 2. Član 2

Na osnovu koje klasifikacije se navedena lica nazivaju operateri? Molimo navedite pojašnjenje za termin.

#### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Zahtjev Direktive 2004/35 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

### 3. Član 4 stav 1 alineja 1

Da li je dovoljno navesti zaštićene vrste I prirodna staništa bez dodatne klasifikacije, kako se na neki način ne bi isključivale I ostale niže biljke.

#### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Zahtjev Direktive 2004/35 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

### 4. Član 4 stav 1 alineja 3

A ukoliko šteta nije u direktnoj sperzi sa opasnošću po zdravlje ljudi nego na sam kvalitet zemljišta? Predlog da se doda: I životnu sredinu

#### **Primjedbu prihvatamo.**

### 5. Član 8 stav 1 tačka 12

#### **Primjedbu prihvatamo.**

### 6. Član 15 stav 2

Definisati cime se utvrđuje prvobitno stanje koje je mjerodavno za utvrđivanje znacaja stete iz ovog stava.

#### **Primjedbu ne prihvatamo.**

Prvobitno stanje se utvrđuje na osnovu praćenja stanja (monitoring) koje se sprovodi shodno posebnim propisima za svaki pojedini segment životne sredine, tako da to predstavlja nulto stanje,

a ukoliko nema tih podataka uzimaju se u obzir podaci dobijeni na osnovu mjerenja sa šireg kontaktnog područja.

#### **7. Član 16 stav 1**

Predlog je da se doda obavjesti organ državne uprave i bez odlaganja.....Kako bi organ uprave mogao izvršiti kontrolu da li se plan sprovodi u potpunosti....

**Primjedbu prihvatamo.**

**Dodati u ovom stavu da se obavještava uprava za inspekcijske poslove, Agencija i MUP.**

#### **8. Član 16 stav 2**

Molimo za pojašnjenje šta se dešava u slučaju kada je šteta već pričinjena, a ona prethodno nije bila predviđena planom, tj za nju ne postoje preventivne mjere... Možda cjelokupni član treba proširiti u ovom smislu

**Primjedbu ne prihvatamo.**

Na ovo pitanje odgovor je dat upravo u stavu 2 ovog člana, a što se tiče mjera koje se preduzimaju u slučaju kada već nastupi šteta to je pitanje uređeno u članu 17 kada je utvrđena obaveza operatera da preduzima mjere remedijacije.

#### **9. Član 16 stav 7**

Molimo za pojašnjenje u kom slučaju operater ne može biti poznat, kada je on isključivo po ovom zakonu pravno lice ili prduzetnik, molimo za pojašnjenje.

**Pojašnjenje:**

Iako je u ovom Zakonu operater pravno lice ili prduzetnik , to ne znači da je on u svakoj situaciji kada nastupi šteta poznat.

Naime, može da nastane situacija da dođe do štete na određenom području, a operatera nije moguće identifikovati iz razloga što više njih obavlja djelatnost koja je mogla prouzrokovati štetu na tom području, odnosno nije sa sigurnošćumoguće utvrditi uzročno posledična veza između nastale štete i opertera.

#### **10. Član 19 stav 1**

Predlog da se doda termin adekvatne

**Primjedbu ne prihvatamo**, iz razloga što je dovoljno reći „pojedine“

#### **11. Član 20**

Navesti u kom roku do donosenja rješenja

**Primjedbu ne prihvatamo**, iz razloga što su rokovi za žalbu prekluzivni rokovi.

Pošto se radi o upravnom postupku, pitanje žalbe je uređeno Zakonom o opštem upravnom postupku.

U izradi nacrtu propisa učestvovao je **pravni ekspert Univerziteta u Sijeni (Alessandra Barecca)**. Takođe, važno je naglasiti da slijedeći dobru praksu **upućivanja predloga zakona Evropskoj komisiji**, isti je prosljeđen na davanje mišljenja i primjedbi. Predlog zakona je u načelu pozitivno ocijenjen i dato je nekoliko konkretnih sugestija, koje su inkorporirane u tekst zakona.

Sugestije su se odnosile na:

- šire tumačenje izraza „prirodno stanište” nego što je utvrđeno propisima koji uređuju oblast zaštite prirode,
- na potrebu utvrđivanja liste međunarodnih ugovora na koje se ovaj zakon ne primjenjuje,
- kao i na pitanje nadoknade troškova kada je operater postupao u skladu sa naloženim mjerama nadležnog organa, tj. u skladu sa uslovima datim u dozvoli za obavljanje određene djelatnosti.

U izradi predloga zakona učestvovali su pored predstavnika Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za inspeksijske poslove, NVOa „Ozon” i predstavnik Sekretarijata za zakonodavstvo. Takođe, tokom izrade predloga zakona organizovani sastanci sa osiguravajućim kompanijama u cilju definisanja članova kojim će se utvrditi način obaveznog osiguranja za štetu u životnoj sredini (**Delta Generali Osiguranje AD, Lovćen osiguranje AD, Merkur osiguranje AD, Sava Montenegro AD, Swiss Osiguranje AD, UNIQA Životno osiguranje AD**).

U formulisanju odredbi zakona koje se odnose na osiguranje od odgovornosti za štetu u životnoj sredini značajan doprinos dala je **Agencija za nadzor osiguranja**, čije smo mišljenje uzeli u obzir. Naime, u pomenutom mišljenju je ukazano na činjenicu da je izuzetno teško definisati osigurane sume (kao maksimalne obaveze osiguravača po jednom štetnom događaju) za odgovornost za štetu koja može nastati u životnoj sredini, imajući u vidu činjenicu da je nemoguće da se predvide sve opasne delatnosti, kao i procijene rizici koji mogu nastati pri obavljanju tih delatnosti u životnoj sredinu. Takođe, nerealno je da osigurana suma bude ista za sve rizike koji mogu proizaći iz različitih djelatnosti. Pri svemu navedenom ukazujemo na činjenicu da smo analizom uporednih rješenja i stavom zemalja u okruženju došli do saznanja da ovo pitanje nije zakonski uređeno iz razloga što ne postoji mogućnost utvrđivanja precizne osigurane sume, jer se radi o budućem neizvjesnom slučaju, i šteta može nastati u manjem ili većem obimu. Kvantifikaciju štete moguće je utvrditi tek na osnovu procijenjene štete (troškovi će se razlikovati „od slučaja do slučaja“).

**Tekst predloga Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini upućen je svim relevantnim institucijama, nadležnim ministarstvima, Zajednici opština Crne Gore, nadležnim inspekcijama i dr.**